

Zwischen Ausfuhrverboten und Restitutionsgeboten

Die Bedeutung des Kulturgutschutzgesetzentwurfs für den Umgang mit NS-Raubkunst

David Moll*

Abseits der zurzeit vehement geführten Debatte um die geplante Erweiterung der Ausfuhrverbote des Kulturgutschutzgesetzes (KultgSchG) ist bislang weitgehend unbeachtet geblieben, dass der Entwurf der Gesetzesnovelle Eigentümern von NS-Raubkunst erstmals unter bestimmten Voraussetzungen ein „Recht auf Ausfuhr“ einräumt. Durch diese begrüßenswerte Neuerung soll sichergestellt werden, dass die Ausfuhrverbote des neuen KultgSchG nicht der Selbstverpflichtung Deutschlands zur Restitution von NS-Raubkunst nach den Washingtoner Prinzipien entgegenstehen. Unverständlich ist hingegen, dass der Gesetzesentwurf weiter an die auf Grundlage der Ausfuhrverordnung von 1919 verfügten Ausfuhrverbote, und somit an eine Bestimmung, die vom NS-Regime zum Kunstraub an jüdischen Emigranten missbraucht wurde, anknüpft.

I. Die Behandlung von NS-Raubkunst nach dem KultgSchG: Was wird sich dem Gesetzesentwurf¹ nach ändern?

■ Die Restitution von NS-Raubkunst zieht oftmals eine Ausfuhr des Restitutionsobjektes nach sich, sei es, weil die Berechtigten im Ausland leben oder sei es, weil das restituierte Kulturgut auf dem internationalen Kunstmarkt veräußert werden soll. Aus diesem Grund kann es im Zuge der Restitution von NS-Raubkunst zu einer Kollision zwischen den zum Schutz des deutschen Kulturbesitzes bestehenden Ausfuhrverboten und dem Ausfuhrinteresse der Restitutionsberechtigten kommen. Dabei darf natürlich auch das nach den Washingtoner Prinzipien bestehende Gebot, bei identifizierter NS-Raubkunst eine rasche „gerechte und faire Lösung“ zu finden, dem sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat, nicht außer Acht gelassen werden. Der Gesetzgeber hat die Problematik nun erkannt und mit den §§ 13 Abs. 2² und 23 Abs. 3 entsprechende Ausnahmeregelungen in den Entwurf der Novelle des KultgSchG eingefügt. Nachfolgend wird die Behandlung von NS-Raubkunst nach dem derzeit noch geltenden KultgSchG³

und nach dem Gesetzesentwurf gegenübergestellt, um hervorzuheben, welche Änderungen diesbezüglich geplant sind.

1. Geltung der Ausfuhrverbote für NS-Raubkunst

Das gegenwärtige KultgSchG stellt nach § 1 Abs. 4 S. 1 die Ausfuhr von Kulturgut aus Deutschland unter Genehmigungsvorbehalt, sofern dieses in ein auf Landesebene zu führendes „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ eingetragen ist. Eintragungsvoraussetzung ist gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 KultgSchG, dass die Abwanderung des jeweiligen Kulturguts „einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde“ (sogenanntes „national wertvolles Kulturgut“).

Bei Kulturgut in Privateigentum wird aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 1 KultgSchG („werden [...] eingetragen“) abgeleitet, dass es sich bei der Eintragungsentscheidung um eine gebundene Entscheidung handelt und die für die Eintragung zuständigen obersten Landesbehörden daher bei national wertvollem Kulturgut zur Eintragung verpflichtet sind.⁴ Sofern es sich bei dem Eintragungsobjekt um NS-Raubkunst handelt, kann dieser zeitgeschichtliche Hintergrund folglich im Rahmen der Eintragungsentscheidung keine Berücksichtigung finden. Dies gilt selbst dann, wenn die Verhängung eines Ausfuhrverbots einer Rückgabe an einen im Ausland lebenden Restitutionsberechtigten entgegensteht. Daran vermag – jedenfalls in rechtlicher Hinsicht – auch das Gebot der „gerechten und fairen Lösung“ nach den Washingtoner Prinzipien nichts zu ändern, da diese aufgrund ihrer „soft law“-Natur nur im Rahmen behördlicher Abwägungsspielräume Berücksichtigung finden können. Diese unbefriedigende Rechtslage wurde 2012 vom *Bundesverwaltungsgericht* in seiner Entscheidung

* David Moll ist Rechtsanwalt in München. Der Verfasser dankt seinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Rossi sowie der Leiterin des Referats für Provenienzforschung der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen Frau Dr. Andrea Bambi für ihre Unterstützung.

1 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts (BT Drs. 18/7456).

2 Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme v. 18.12.2015 für eine Streichung von § 13 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs ausgesprochen (vgl. BR Drs. 538/15 (Beschluss) S. 3). Die Bundesregierung hat diesem Vorschlag in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates v. 3.2.2016 nicht zugestimmt (vgl. BT Drs. 18/7456 S. 143). Vgl. dazu ausführlich Fn. 20.

3 Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (neugefasst durch Bek. v. 8.7.1999 (BGBl. 1999 I S. 1754), zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 18.5.2007 (BGBl. 2007 I S. 757)).

4 Vgl. u.a. *BVerwG*, Urteil v. 24.11.2011 – 7 C 12.10, Rn. 52; *Bernsdorff/Kleine-Tebbe*, Kulturgutschutz in Deutschland, Teil A, § 1 Rn. 65, 68; *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, S. 248.

zur Eintragung der NS-verfolgungsbedingt entzogenen und auf Grundlage des Vermögensgesetzes restituierten Musikbibliothek Peters in das Sächsische Landesverzeichnis national wertvollen Kulturgutes bestätigt.⁵

Sofern sich NS-Raubkunst hingegen vor ihrer Restitution im öffentlichen Eigentum befindet, handelt es sich bei der Eintragungsentscheidung um eine Ermessensentscheidung.⁶ Die obersten Landesbehörden können daher bei ihrer Entscheidungsfindung sowohl den zeitgeschichtlichen Hintergrund als auch die Washingtoner Prinzipien berücksichtigen. Dieser Ermessensspielraum wandelt sich freilich in eine Eintragungspflicht, sobald national wertvolle NS-Raubkunst aufgrund ihrer Restitution aus öffentlichem Eigentum in Privateigentum übergeht.⁷

Im Hinblick auf die Folgen der geplanten Gesetzesnovelle für den Umgang mit NS-Raubkunst führt die stürmisch diskutierte Erweiterung der Ausfuhrverbote selbstredend zunächst einmal dazu, dass auch für die Ausfuhr von NS-Raubkunst in Zukunft strengere Genehmigungspflichten bestehen. So sollen nicht nur Kulturgüter, die in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen sind, mit einem Ausfuhrverbot belastet werden⁸, sondern vor allem auch solche, die bestimmte Alters- und Wertgrenzen erfüllen.⁹ Letzterem Ausfuhrverbot kommt jedoch lediglich eine präventive Kontrollfunktion zu, da die zuständige oberste Landesbehörde¹⁰ zur Erteilung der Ausfuhrgenehmigung verpflichtet ist, sofern für das betroffene Kulturgut nicht ein Ausfuhrverbot aus anderweitigen Gründen besteht, insbesondere kein Eintragungsverfahren eingeleitet worden ist.¹¹ Überdies wird die Ausfuhr von Kulturgütern, die sich im Eigentum und im Bestand einer öffentlich-rechtlichen bzw. mit öffentlichen Mitteln finanzierten Kultureinrichtung befinden oder sonst Teil einer Kunstsammlung des Bundes oder der Länder sind, generell unter Genehmigungsvorbehalt gestellt.¹²

Die Eintragung von Kulturgut in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes bestimmt sich nach § 7 des Gesetzesentwurfs. Nach § 7 Abs. 1 sind die obersten Landesbehörden zur Eintragung von Kulturgut verpflichtet, das „besonders bedeutsam für das kulturelle Erbe Deutschlands, der Länder oder seiner historischen Regionen und damit identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands ist“ und dessen „Abwanderung einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde und deshalb sein Verbleib im Bundesgebiet im herausragenden kulturellen öffentlichen Interesse liegt.“ Im Rahmen der Eintragungsentscheidung

kommt nur den vorgenannten Tatbestandsvoraussetzungen, die das jeweilige Kulturgut ausschließlich in seinem Stellenwert für den deutschen Kulturbesitz betreffen, Bedeutung zu.¹³ Es bleibt daher auch nach dem Gesetzesentwurf dabei, dass die obersten Landesbehörden bei der Eintragung von NS-Raubkunst den zeitgeschichtlichen Hintergrund und das „soft law“ der Washingtoner Prinzipien mangels Ermessensspielraums nicht berücksichtigen können.

2. Lösungsrecht

Nach gegenwärtiger Rechtslage kann der Eigentümer eines eingetragenen Kulturgutes zwar gemäß § 7 Abs. 1 KultgSchG nach Ablauf von fünf Jahren nach der Eintragung deren Löschung und somit die Aufhebung des Ausfuhrverbots beantragen. Voraussetzung ist jedoch, dass sich die Umstände, die für die Eintragung von Bedeutung waren, wesentlich verändert haben.¹⁴ Die Löschung einer Eintragung kann daher – jedenfalls bei NS-Raubkunst, die im Eintragungszeitpunkt in Privateigentum stand – nicht auf einen NS-verfolgungsbedingten Entzug gestützt werden, da es sich dabei nicht um einen Umstand handelt, der im Rahmen der Eintragungsentscheidung von Bedeutung gewesen wäre.

Auch der Gesetzesentwurf knüpft in § 13 Abs. 1 ein Lösungsrecht des Kulturguteigentümers an eine wesentliche Veränderung der Umstände, die zur Eintragung geführt haben. In § 13 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs wird – systematisch unkorrekt¹⁵ – darauf verwiesen, dass eine solche Änderung wesentlicher Umstände stets gegeben ist, wenn der NS-verfolgungsbedingte Entzug des eingetragenen Gegenstandes „rechtskräftig oder durch eine abschließende Regelung der Beteiligten“ festgestellt wurde und das jeweilige Objekt „aus dem Bundesgebiet ausgeführt werden soll, um es an außerhalb des Bundesgebietes lebende ursprüngliche Eigentümer oder deren dort lebende Rechtsnachfolger zurückzugeben.“ In der Begründung dieser Neuregelung wird ausdrücklich betont, dass es Zweck dieser Regelung ist sicherzustellen, dass die „Schutzmechanismen des Abwanderungsschutzes [...] nicht der Findung von fairen und gerechten Lösungen nach den Washingtoner Prinzipien von 1998 entgegenstehen.“ Klargestellt wird überdies, dass die zuständigen obersten Landesbehörden zur Löschung verpflichtet sind, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 2 vorliegen.¹⁶

3. Erteilung der Ausfuhrgenehmigung

Die Voraussetzungen der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für eingetragenes national wertvolles Kulturgut bestimmen sich gegenwärtig nach § 1 Abs. 4 S. 3 KultgSchG. Danach ist eine Ausfuhrgenehmigung zu versagen, „wenn bei

5 BVerwG aaO, Rn. 43 f., 52; vgl. auch OVG Bautzen, Urteil v. 19.8.2010 – 1 A 112/095 K 1837/05, S. 19, 23 f.

6 Vgl. Wortlaut § 18 Abs. 2 S. 1 KultgSchG „kann [...] eingetragen werden“; Lenski, aaO, S. 248 f.

7 Vgl. BayVBl. 2008, 12, 16.

8 Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 23 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs.

9 Vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 des Gesetzesentwurfs.

10 Vgl. § 24 Abs. 6 des Gesetzesentwurfs.

11 Vgl. § 24 Abs. 5 iVm § 21 Nr. 1, 3, 4 und 5 des Gesetzesentwurfs.

12 Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2-4 iVm § 23 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs.

13 Vgl. BT Drs. 18/7456 S. 68.

14 Bernsdorff/Kleine-Tebbe, aaO, Teil A, § 7 Rn. 8.

15 Da der NS-verfolgungsbedingte Entzug im Rahmen der Eintragungsentscheidung keine Berücksichtigung finden kann.

16 Vgl. BT Drs. 18/7456 S. 75.

Abwägung der Umstände des Einzelfalls wesentliche Belange des deutschen Kulturbesitzes überwiegen“. Der für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien¹⁷ muss daher im Rahmen dieser Entscheidung grundsätzlich zwischen dem öffentlichen Belang des Schutzes des deutschen Kulturbesitzes und dem Ausfuhrinteresse des Kulturguteigentümers abwägen.¹⁸ Aufgrund dieses Abwägungsspielraums kann der BKM bei NS-Raubkunst sowohl den zeitgeschichtlichen Hintergrund des NS-verfolgungsbedingten Entzugs als auch das „soft law“ der Washingtoner Prinzipien als Umstände in seine Entscheidungsfindung miteinbeziehen, die für die Genehmigungserteilung sprechen. Dies dürfte regelmäßig dazu führen, dass bei NS-Raubkunst die Argumente für eine Ausfuhr das öffentliche Interesse an der territorialen Bindung des Kulturguts überwiegen. Jedenfalls dann, wenn der Restitutionsberechtigte im Ausland lebt und eine Ausfuhrgenehmigung beantragt, um das Restitutionsobjekt dort auch in Besitz nehmen zu können, ist m.E. eine Versagung der Ausfuhrgenehmigung unzumutbar, und der BKM daher zur Erteilung der Ausfuhrgenehmigung verpflichtet.

Eine solche Verpflichtung des BKM zur Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung wird in dem Gesetzesentwurf erfreulicherweise ausdrücklich normiert. So findet sich in § 23 Abs. 3 eine parallel zum Lösungsrecht nach § 13 Abs. 2 gefasste Regelung, wonach der BKM¹⁹ bei Kulturgütern, deren NS-verfolgungsbedingter Entzug „rechtskräftig oder durch eine abschließende Regelung der Beteiligten“ festgestellt wurde, zur Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung verpflichtet ist, sofern das betroffene Objekt mit dem Zweck ausgeführt werden soll, „es an außerhalb des Bundesgebiets lebende ursprüngliche Eigentümer oder deren dort lebende Rechtsnachfolger zurückzugeben.“ Aber auch wenn diese Tatbestandsvoraussetzungen nicht vorliegen, bleibt es dem BKM nach § 23 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs weiterhin unbenommen, eine Ausfuhrgenehmigung zu erteilen, sofern die für eine Ausfuhr sprechenden Erwägungen, einschließlich des zeitgeschichtlichen Hintergrundes und der Washingtoner Prinzipien, die Belange des deutschen Kulturbesitzes überwiegen.

4. Fazit zu den geplanten Gesetzesänderungen

Der Gesetzgeber plant mit den §§ 13 Abs. 2 und 23 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs eine Kompromisslösung zwischen dem öffentlichen Interesse am Verbleib bedeutender Kulturgüter in Deutschland und dem Ausfuhrinteresse der

Restitutionsberechtigten.²⁰ Zwar hat sich der deutsche Gesetzgeber – entgegen dem österreichischen Ansatz²¹ – dafür entschieden, NS-Raubkunst nicht gänzlich aus dem Anwendungsbereich der Ausfuhrbeschränkungen auszunehmen und misst überdies grundsätzlich nur dem „Rückgabeinteresse“ und nicht rein wirtschaftlich motivierten Ausfuhrbestrebungen der Restitutionsberechtigten Bedeutung bei. Dennoch lassen die Ausnahmebestimmungen des Gesetzesentwurfs den Berechtigten einen weiteren Handlungsspielraum, als dies auf den ersten Blick erscheint. So besteht bereits dann ein Lösungsrecht bzw. ein Recht auf Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung, wenn auch nur ein Mitglied einer Erbengemeinschaft im Ausland lebt und das Restitutionsobjekt an dieses vorübergehend zurückgegeben werden soll.²² Nach erfolgter Rückgabe sind die Eigentümer in ihrer Verfügungsmacht über das Restitutionsobjekt unbeschränkt und können dieses dann auf dem internationalen Kunstmarkt veräußern.

Gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage hat sich die Stellung von NS-Raubkunsteigentümern jedenfalls erheblich verbessert. Zwar hatte bereits 2008 der damals amtierende BKM Bernd Neumann erklärt, dass er Verfügungsbeschränkungen für NS-Raubkunst generell für unvorstellbar halte und damit seine Bereitschaft signalisiert, die Rückgabe von NS-Raubkunst durch die Erteilung notwendiger Ausfuhrgenehmigungen zu ermöglichen.²³ Der Gesetzesentwurf verschafft den Eigentümern von NS-Raubkunst jedoch diesbezüglich endgültige Rechtssicherheit, die nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht besteht. Es wird klargestellt, dass die Rückgabe von NS-Raubkunst an einen im Ausland lebenden

20 Wie bereits erwähnt (vgl. Fn. 2), hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme v. 18.12.2015 für eine Streichung von § 13 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs ausgesprochen. Er hielt die vorgenannte Regelung zwar vor dem Hintergrund der Washingtoner Prinzipien generell für begrüßenswert. Der Bundesrat betonte jedoch, dass § 13 Abs. 2 mit § 23 Abs. 3 und Abs. 5 des Gesetzesentwurfs inhaltlich deckungsgleich sei. Die Behandlung von NS-Raubkunst solle daher abschließend im Rahmen der Vorschriften über die Ausfuhr von Kulturgut geregelt und § 13 Abs. 2 zur Vermeidung von Doppelungen gestrichen werden (vgl. BR Drs. 538/15 (Beschluss) S. 3). Die Bundesregierung hat diesem Vorschlag in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates v. 3.2.2016 nicht zugestimmt. Nach Auffassung der Bundesregierung ist § 13 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs erforderlich, um den Opfern der NS-Verfolgung oder deren Erben bereits vor Stellung eines Ausfuhrantrages Rechtsklarheit über die rechtliche Zulässigkeit einer möglichen Ausfuhr zu verschaffen. In diesem Zusammenhang warf die Bundesregierung überdies die Frage auf, „ob an einer Differenzierung zwischen ausländischen und inländischen Eigentümern oder deren Rechtsnachfolgern (auch bei § 23 Absatz 3) festgehalten werden soll“ (vgl. BT Drs. 18/7456 S. 143).

21 Vgl. § 4 Abs. 1 Kunstrückgabegesetz (öst. BGBl. I Nr. 181/1998).

22 Vgl. BT Drs. 18/7456 S. 75.

23 Vgl. Neumann, Verantwortung wahrnehmen, Veröffentlichungen der Koordinierungsstelle für Kulturgutverluste, Band 7, 15, 19.

17 Kurz: „BKM“. Zur Zuständigkeit vgl. § 5 Abs. 1 KultgSchG.

18 Bernsdorff/Kleine-Tebbe, Kulturgutschutz in Deutschland, Teil A, § 1 Rn. 89.

19 Vgl. § 23 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs.

Restitutionsberechtigten allenfalls für die Dauer des Eintragungsverfahrens blockiert werden kann, jedoch letzten Endes zu erfolgen hat.²⁴

5. Eintragungspraxis

Abgesehen von dem erwähnten Fall der Musikbibliothek Peters, sehen die obersten Landesbehörden – wohl auch aufgrund der politischen Steuerungswirkung der Washingtoner Prinzipien – in der Regel von einer Belastung von NS-Raubkunst mit einem Ausfuhrverbot nach dem KultgSchG ab. So wurden zahlreiche Werke bedeutender deutscher Künstler, wie beispielsweise Ernst Ludwig Kirchner, Adolph von Menzel und Caspar David Friedrich aus öffentlichen deutschen Museen restituiert, ohne dass anschließend ein Eintragungsverfahren eingeleitet wurde. Ein Fall, der dabei besonders großes Medieninteresse erregte, war die Restitution des Gemäldes „Berliner Straßenszene“ von Ernst Ludwig Kirchner aus dem Berliner Brücke-Museum im Jahre 2006. Auch hier sah die Berliner Senatsverwaltung nach anfänglichen Überlegungen das Werk mit einem Ausfuhrverbot zu belasten, schlussendlich von dieser Idee ab,²⁵ obwohl dieses Bild wohl als national wertvolles Kulturgut einzustufen gewesen wäre.

Ein aktueller Fall, in dem es möglicherweise zu einem Konflikt zwischen den Ausfuhrverboten und einer Rückgabe von NS-Raubkunst kommen könnte, ist der ebenfalls von großem medialen Interesse begleitete Restitutionsstreit um den sogenannten „Welfenschatz“. Im März 2014 hatte sich die von den Parteien angerufene „Beratende Kommission“ gegen seine Restitution ausgesprochen.²⁶ Anschließend leitete die Berliner Senatsverwaltung ein Eintragungsverfahren nach dem KultgSchG ein, welches im Februar 2015 mit der Eintragung des Welfenschatzes abgeschlossen wurde.²⁷ Noch im selben Monat erhoben die aus Amerika und England stammenden Anspruchssteller vor dem *District Court* in Washington D.C. Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf Herausgabe des Welfenschatzes.²⁸ Sofern das US-Gericht dieser Herausgabeklage stattgeben sollte, ist aufgrund der immensen kulturellen Bedeutung des Reliquienschatzes eine hitzige Debatte um die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung vorprogrammiert.

24 Während des Eintragungsverfahrens gilt für das betroffene Kulturgut ein absolutes Ausfuhrverbot (vgl. § 4 Abs. 1 KultgSchG, § 21 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs). In diesem Zusammenhang ist auch die geplante grundsätzliche Beschränkung des Eintragungsverfahrens auf eine Maximaldauer von sechs Monaten gem. § 14 Abs. 6 S. 2 des Gesetzesentwurfs zu begrüßen.

25 Vgl. *Schnabel/Tatzkow*, Berliner Straßenszene, S. 102.

26 Die Entscheidung der Beratenden Kommission ist abrufbar unter www.lostart.de.

27 Die Eintragung ist unter www.kulturgutschutz-deutschland.de einsehbar.

28 Zum Restitutionsstreit um den Welfenschatz vgl. u.a. KUR 2015, 3-5; KUR 2015, 6-9.

II. Die Anknüpfung an den NS-Kunstraub

Nach der Übergangsregelung des § 90 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs bleibt die Ausfuhr solcher Kulturgüter bis Ende des Jahres 2020 genehmigungspflichtig, die aufgrund der Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken von 1919²⁹ in das Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke eingetragen wurden und über deren Übernahme in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes noch nicht entschieden worden ist. Eine ähnliche Regelung findet sich gegenwärtig bereits in § 22 Abs. 3 KultgSchG. Da wohl letztmalig im Jahre 1938 ein gesamtes Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke erstellt wurde, kommt diesem zur Bestimmung der nach den vorgenannten Übergangsregelungen bestehenden Ausfuhrverbote maßgebliche Bedeutung zu.³⁰ Es wird daher aufgrund dieser Normen an den zur NS-Zeit verfügbaren Eintragungen festgehalten. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Ausfuhrverordnung – wie nachfolgend dargestellt – vom NS-Regime zum Kunstraub an jüdischen Auswanderern missbraucht wurde, höchst bedenklich.

1. Die Ausfuhrverordnung von 1919

Der Abwanderungsschutz für bedeutende Kulturgüter bestimmte sich während der gesamten NS-Zeit nach der bereits 1919 erlassenen Ausfuhrverordnung, die erst 1955 mit Erlass des heutigen KultgSchG außer Kraft trat.³¹ Ähnlich dem KultgSchG stellte § 1 der Ausfuhrverordnung die Ausfuhr von Kunstwerken unter Genehmigungsvorbehalt, sobald diese in das sogenannte „Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke“ eingetragen waren. Voraussetzung für eine Eintragung war, dass eine Verbringung des jeweiligen Werkes ins Ausland „einen wesentlichen Verlust für den nationalen Kunstbesitz bedeuten würde“. Geschützt werden sollten in erster Linie besonders bedeutende „Schöpfungen deutscher Herkunft“. Werke ausländischer Herkunft sollten nur ausnahmsweise erfasst werden, wenn sie aufgrund ihrer engen Verwachsung mit der deutschen Kultur als „Teil des nationalen Kunstbestandes“ einzuordnen waren.³²

2. Der Missbrauch der Ausfuhrverordnung zum Kunstraub während der NS-Zeit

Obschon der Ausfuhrverordnung kein diskriminierender Zweck innewohnte, wurde diese vom NS-Regime instrumentalisiert und entwickelte sich zu einer der maßgeblichen Rechtsgrundlagen, um Juden, die aufgrund ihrer NS-Verfolgung zur Flucht aus Deutschland gezwungen waren, ihren Kunstbesitz zu entziehen.³³

29 RGBl. I 1919, S. 1961.

30 Vgl. KUR 2012, 174, 174, 176 f.

31 Vgl. § 24 Abs. 1 KultgSchG a.F.

32 *Schmidt*, Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, 3. Band, 1930, Art. 150 Ziff. V. S. 121 f., Fn. 105.

33 Vgl. auch *Heuss*, Die Eigene Geschichte, Veröffentlichungen der Koordinierungsstelle für Kulturgutverluste, Band 2, 2002, S. 419, 421; KUR 2012, 174, 176; Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland v. 24.4.2013, S. 32.

Der planmäßig angeordnete Missbrauch der Ausfuhrverordnung zum Kunstraub lässt sich durch Schriftstücke verschiedener NS-Ministerien eindeutig belegen. So betonte beispielsweise Reichsinnenminister Wilhelm Frick in einem Schnellbrief an den Reichspropagandaminister Joseph Goebbels vom Januar 1939, dass die Ausfuhrverordnung ein wirksames Mittel zum Schutze des deutschen Kulturbesitzes darstelle, das „in gewissem Umfange den Verhältnissen angepasst“ werden könne, „u.a. auch besonderen Lagen, wie sie z.B. durch die Abwanderung der Juden geschaffen werden“.³⁴ Ähnliches ergibt sich aus einer Niederschrift des Reichsinnenministeriums vom Februar 1939. In dieser wurde explizit darauf verwiesen, dass die Eintragungen in das Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke insbesondere „bei bevorstehenden Versteigerungen, Auswanderungen usw.“ erfolgen sollen, wobei sich aus dem Zusammenhang ergibt, dass sich diese Aufforderung vor allem auf jüdischen Kunstbesitz bezog.³⁵ Überdies wurde die Ausfuhrverordnung in einem Vermerk des Reichsministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vom Mai 1939 als eine geeignete Rechtsgrundlage genannt, um zu verhindern, dass aus Deutschland fliehende Juden ihre Kunstgegenstände mitnehmen.³⁶

Die Instrumentalisierung der Ausfuhrverordnung spiegelt sich zudem in dem Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke von 1938³⁷ wieder, in dem Objekte jüdischer Eigentümer weit zahlreicher vertreten waren, als dies noch in der aus dem Jahre 1927 stammenden Version des Verzeichnisses³⁸ der Fall war. Hervorzuheben sind bedeutende Kunstsammler wie die Hamburger Bankiersfamilie Behrens, der Berliner Bankier Jakob Goldschmidt sowie Margarethe Oppenheim, aus deren Nachlass zahlreiche Objekte eingetragen waren.

Auffällig ist auch, dass zahlreiche Gemälde international begehrter ausländischer Künstler aus jüdischem Eigentum in dem Verzeichnis von 1938 eingetragen waren. Beispielsweise waren allein aus dem Nachlass von Margarethe Oppenheim neun Gemälde und drei Zeichnungen von Cézanne sowie drei Gemälde von van Gogh eingetragen. Unter den verzeichneten Werken der Sammlung Jakob Goldschmidt fanden sich z.B. Gemälde von Cézanne, Courbet, Daumier, Goya, Manet, Monet und Renoir. Berücksichtigt man, dass die Ausfuhrverordnung in erster Linie „Schöpfungen deutscher Herkunft“ erfassen sollte und Kunstwerke ausländischer Herkunft eigentlich nur dann eingetragen werden sollten, wenn diese einen „Teil

des nationalen Kunstbestandes darstellen“, so drängen sich erhebliche Zweifel auf, ob diese Eintragungen dem eigentlichen Gesetzeszweck entsprachen. Noch widersprüchlicher sind die Eintragungen der aufgeführten ausländischen Künstler vor dem Hintergrund der durch die Nationalsozialisten angestrebten Nationalisierung der deutschen Kultur. Es deutet daher vieles darauf hin, dass die Nationalsozialisten zahlreiche Eintragungen in dem Verzeichnis von 1938 mit dem alleinigen Zweck vorgenommen haben, jüdische Auswanderer an der Mitnahme ihrer Kunstsammlungen zu hindern, um sich diese anschließend einzuverleiben bzw. wirtschaftlich zu verwerten.

3. Bedeutung für die heutige Rechtslage

Nach der Begründung zum Gesetzesentwurf hat eine vollständige Überprüfung der auf Grundlage der Ausfuhrverordnung verfügbaren Eintragungen bisher noch nicht in sämtlichen Bundesländern stattgefunden.³⁹ Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der Übergangsbestimmungen des § 22 Abs. 3 KultgSchG bzw. des § 90 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs vom NS-Regime zum Kunstraub an jüdischen Emigranten verfügbare Eintragungen auch heute noch rechtliche Geltung beanspruchen bzw. nach der Novellierung beanspruchen werden.⁴⁰ Abgesehen von der Frage der generellen Notwendigkeit einer solchen Übergangsregelung, wäre es daher angebracht, wenn der Gesetzgeber solche Kulturgüter aus dem Anwendungsbereich des § 90 Abs. 2 Nr. 1 ausnehmen würde, die in den Jahren 1933-1945 in das Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke aufgenommen wurden. Nur so kann ein konsequenter Schlussstrich unter die missbräuchliche Kulturgüterschutzpraxis der Nationalsozialisten gezogen werden.

III. Ergebnis

Auch wenn die Übergangsbestimmung des § 90 Abs. 2 Nr. 1 den Gesamteindruck des Gesetzesentwurfs trübt, ist als positiv zu verzeichnen, dass Eigentümern national wertvoller NS-Raubkunst unter den Voraussetzungen der §§ 13 Abs. 2 und 23 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs ein bisher nicht bestehendes Recht auf Löschung der Eintragung bzw. Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung eingeräumt werden soll. Diese Neuerungen sind vor dem Hintergrund der NS-Verfolgung der Alteigentümer sowie aufgrund der Selbstverpflichtung Deutschlands zur Restitution von NS-Raubkunst nach den Washingtoner Prinzipien auch dringend geboten. Eine Verhinderung der Rückgabe von NS-Raubkunst an im Ausland lebende Restitutionsberechtigte auf Grundlage eines Gesetzes, dessen Vorgängerbestimmung von den Nationalsozialisten zum Kunstraub an jüdischen Auswanderern instrumentalisiert wurde, kann unter keinen Umständen geduldet werden und stünde im diametralen Gegensatz zum Gebot der „gerechten und fairen Lösung“ der Washingtoner Prinzipien. ■

34 Schnellbrief des Reichsministers des Inneren v. 7.1.1939, GStA PK, HA Rep. 151 Finanzministerium, Nr. 1060.

35 Niederschrift über die Besprechung am 21.2.1939 im Reichsministerium des Innern, GStA PK, HA Rep. 151 Finanzministerium, Nr. 1060.

36 Vgl. Ziff. II des Vermerks betreffend den „Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Mitnahme von Umzugsgut bei der Auswanderung von Juden)“ v. 15.5.1939 (SächsHStA, 11127, Gemäldegalerie Dresden, Nr. 29/1); vgl. dazu auch KUR 2012, 174, 176.

37 BArch, R 1501/400, Bestand R 1501 Reichsministerium des Innern.

38 BArch, R 2/12033, Bestand R 2 Reichsfinanzministerium.

39 Vgl. BT Drs. 18/7456 S. 121.

40 Vgl. auch KUR 2012, 174, 177.